

María Silvia Di Liscia y Germán Soprano (Editores). *Burocracias estatales: problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*. Rosario: Prohistoria-EdUNLPam, 2017, 221 páginas.

Sergio Daniel Morresi¹

Las reflexiones sobre el Estado y la burocracia reconocen una larga tradición en las ciencias sociales, pero, hasta hace pocos años, estaban ausentes de los debates historiográficos argentinos. Aunque es cierto que la historia política y de las instituciones se desarrolló con sistematicidad, en general, el foco se colocó en los conflictos entre los actores políticos y entre estos actores y las corporaciones, dejando en un segundo plano el entramado burocrático y sin trascender lo descriptivo con respecto a las sucesivas transformaciones en la administración pública. Fueron entonces los politólogos, los sociólogos, los antropólogos y, en menor medida, los economistas y los filósofos quienes procuraron comprender el origen y los derroteros del Estado argentino y su administración, basándose para ello en la siempre actual obra de Max Weber o bien en teóricos contemporáneos que dialogan con su legado. En este sentido, *Burocracias estatales: problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)* procura desbrozar un camino que, si bien no es nuevo, ha sido poco transitado por los historiadores.

La meta que se proponen los editores de *Burocracias estatales* –María Silvia Di Liscia y Germán Soprano– no consiste apenas en presentar las perspectivas de las ciencias sociales o en importar categorías para utilizarlas de forma acrítica; su objetivo es más bien el de usar los aportes de la teoría política y social para contribuir a la historia del Estado, la burocracia y la administración pública en Argentina. En más de un sentido, Di Liscia y Soprano logran su cometido, pues consiguen capturar al Estado, a la burocracia y a la administración como construcciones polifónicas, con matices superpuestos y tonalidades que se contraponen entre sí en un *continuum* histórico. A partir de estudios de casos basados en análisis minuciosos de fuentes documentales, muestran las aristas de un Estado plural que se va conformando con la intervención de actores diversos que se desplazan en diferentes niveles y están atravesados por lógicas y prácticas dispares.

1 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad Nacional del Litoral. Argentina. Correo electrónico: smorresi@gmail.com



El libro se abre con una introducción a cargo de los editores donde presentan una breve discusión del concepto de burocracia, repasan a vuelo de pájaro las perspectivas y discusiones teóricas acerca de la burocracia estatal y ofrecen un esbozo sobre la historiografía de la burocracia en Argentina. Si bien se advierte que no se busca dar un panorama completo, se echa en falta el tratamiento de las perspectivas más economicistas, como la de la escuela de la elección pública y el institucionalismo histórico. No obstante, el texto cumple perfectamente con su cometido de presentación y puede ser leído como un útil estado del arte y como una invitación a explorar las líneas de investigación que el libro busca subrayar.

El capítulo *Inmigración, salud y burocracia. Casos y perspectivas de análisis (1876-1920)* discute una verdad aceptada tanto dentro como fuera de la academia: que, después de la primera guerra mundial, Argentina pasó de una política de “gobernar es poblar” a una de cerrazón y exclusión frente a una inmigración considerada indeseable física y moralmente. El texto reconstruye cómo los médicos, practicantes, visitantes y auxiliares que hubieran debido aplicar un control más restrictivo no lo hicieron por diversos motivos endógenos (la falta de recursos, la ambigüedad de la normativa, la venalidad), pero sobre todo por la interacción con los propios inmigrantes, quienes, amparados en redes sociales y familiares y en los resquicios de la ley, supieron proveerse de elementos documentales que facilitaron su entrada al país. Así, se muestra que la “burocracia de a pie” no se construye sola, se conforma a partir de su interacción con la propia sociedad que procura controlar.

En el capítulo *Los generales del Ejército Argentino como alta burocracia del Estado nacional durante la transición democrática* se buscan derrumbar truisms al exponer la utilidad de considerar a los altos mandos militares no solo como cabeza de un actor corporativo sobre determinado por la ideología, sino como miembros de una compleja red burocrática. Para Soprano, esto no significa dejar de lado el estudio de los conflictos políticos sino mostrar cómo estos interactúan con las particularidades de las lógicas formativas de la carrera militar, las solidaridades y rivalidades entre armas, promociones y grados, el respeto de ciertas tradiciones como el pase a retiro y las tensiones con el principio de subordinación a la autoridad civil durante el período de transición. En este punto, cabe resaltar que el contenido de las entrevistas directas a algunos cuadros militares incluidos en el texto da cuenta de la razonabilidad del enfoque propuesto.

Hay dos interesantes trabajos sobre los territorios nacionales: *Administrar La Pampa: normativas, oficinas y personal de las agencias estatales (1884-1955)* de Stella Cornelis y *Maestros e inspectores en los Territorios Nacionales*.

Una burocracia sin escritorios (1900-1950) de María Billorou. El texto de Cornelis rastrea la laboriosa construcción del entramado burocrático de La Pampa en la época territorialiana, destacando las dificultades presupuestarias y de profesionalización de un cuadro administrativo que permaneció sin grandes cambios a pesar de las mudanzas políticas e ideológicas en el gobierno central y en el contexto internacional. Es solo en la última etapa, cuando el territorio se convierte en provincia, que comienza a aumentar el personal experto por el traspaso del personal del Estado nacional. El trabajo finaliza con una invitación al estudio comparativo en Argentina, que quizás debería extenderse a otros países con estructura federal.

La relevancia del poder central también es objeto de estudio en el capítulo de Billorou. Si bien este trabajo puede leerse como una contribución a la historia de la educación (en el que se vuelve sobre tópicos como la feminización de la docencia y la idea de apostolado docente), su potencia estriba en exponer el rol decisivo de los agentes educativos. En este sentido, la autora destaca que maestras e inspectores no solo eran representantes del Estado nacional en el territorio, sino también representantes del territorio ante el Estado nacional, capaces de comprender las necesidades locales, de procesarlas y de transmitir las. El texto es particularmente rico al resaltar las relaciones fluidas pero no exentas de tensión entre maestras, inspectores y autoridades nacionales, lo que le permite mostrar el carácter coral de una burocracia en desarrollo.

El capítulo, a cargo de Ana Persello, *La Comisión de Control de Cambios. Burocracia y "economía dirigida"* está orientado a comprender el rol de una oficina en particular durante un período relativamente breve, de 1931 a 1941. A partir de este caso, la autora delinea un interesante fresco, que sobre el contexto de los coletazos de la crisis económica, traza las líneas del debate entre la cosmovisión liberal que busca persistir y la concepción de un Estado que necesita (en el sentido de verse obligado) a intervenir. Persello expone las pujas entre los políticos y las corporaciones, destaca el rol de los ejemplos internacionales y muestra la importancia de una burocracia que se autonomiza al ritmo de su propia profesionalización: la experticia colabora en el blindaje de una política pública (y de una forma de llevarla adelante) que sobrevive pese a ser asediada desde distintos espacios.

La cuestión de la formación y la profesionalización (que por cierto es un tema recurrente en la literatura teórica sobre la burocracia) también es retomada en otros dos trabajos: *La formación en Salud Pública como vehículo de profesionalización de la burocracia sanitaria argentina del siglo XX* de Carolina Biernat y Karina Ramacciotti y *Ciencia, profesión académica y burocracia en el Estado liberal. La genética vegetal y la gestión de la agricultura* de Osvaldo

Graciano. El capítulo de Biernat y Ramacciotti es interesante porque muestra cómo en el caso de los médicos –profesionales liberales que empezaron a vincularse con las agencias estatales ya desde fines del siglo XIX– la conformación de una burocracia especializada en la salud pública fue lenta y fragmentada. En la falta de fluidez de ese proceso convergieron varios factores. Por un lado, los proyectos trunco de capacitación en la gestión signados por el recambio constante de los cuadros jerárquicos y la reconfiguración de las agencias estatales. Por el otro, los giros en la orientación política nacional, que llevaron a disolver modelos de gestión por mor de su prosapia y a reiniciar como si fuese “desde fojas cero” el desarrollo de la carrera sanitaria. Asimismo, hay que considerar que el modo en que se relacionaron la política, el Estado y la universidad condujo a que en Argentina el prestigio y los beneficios económicos asociados al ejercicio privado de la medicina fueran más atractivos para los profesionales que el ingreso en la administración pública, lo que contrasta con la experiencia de otros países latinoamericanos.

Por su parte, el trabajo de Graciano pone el foco en un área de experticia (la genética vegetal) para plantear cómo la misma se desarrolla simultáneamente en el mundo académico y en la esfera política, que a mediados de 1920 aparece como sobre determinada por la necesidad de aumentar la producción agrícola priorizando las alternativas tecnológicas a otras posibles opciones que tendrían consecuencias políticas más inmediatas (como el control sobre los acopiadores de granos, la baja en la tarifa del transporte o la reforma agraria). De manera interesante, el autor muestra tensiones internas en el mundo académico (entre generaciones académicas, universidades, formaciones de posgrado, formas de abordaje y teorías científicas) y las vincula con discusiones del mundo productivo, debates políticos e ideológicos y las cuestiones geopolíticas en el período de entreguerras. Resulta destacable la capacidad de Graciano para ofrecer un panorama completo y detallado pero, a la vez, mantener el foco sobre la conformación de campo de experticia y de una burocracia experta que se desarrollan al calor de una necesidad y una solución claramente identificadas desde el propio Estado nacional.

En conjunto, los ocho estudios del volumen (cuyo orden es distinto al aquí reseñado, vale aclarar) convidan al diálogo entre disciplinas, a replantear temas clásicos con miras renovadas y a explorar en nuevas direcciones, reflexionando tanto sobre los recortes como sobre las herramientas utilizadas. En este sentido, se trata de un libro que abre puertas, que pone en discusión una agenda de investigación (explicitada hacia el final de la introducción) y que, a partir de presentar estudios de casos que en sí son interesantes, impulsa la indagación comparativa e invita a observar al Estado y a la burocracia con

diferentes y renovados prismas que permitan capturar a la burocracia no como un dato, como algo “ya hecho” en un momento determinado, sino como una construcción compleja, multifacética y en constante cambio.

Hilda Sabato. *Republics of the New World. The Revolutionary Political Experiment in Nineteenth-Century Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2018, 240 páginas.

Alejandro M. Rabinovich¹

En *Repúblicas del Nuevo Mundo*, Hilda Sabato intenta una empresa difícil: realizar una síntesis superadora, a la vez historiográfica, narrativa y problemática, del largo proceso de construcción de las repúblicas latinoamericanas durante el siglo XIX. Si la apuesta sale bien, se debe a dos motivos. En primer lugar, porque en los últimos veinte años se ha producido un desarrollo notable de la historia política latinoamericanista, tanto a escala nacional como regional y local, con lo cual la materia prima estaba por fin disponible para una buena síntesis. En segunda instancia, porque la autora misma ha sido un referente ineludible de esa renovación, de manera que el libro puede ser leído no solo como la culminación de un trabajo colectivo, sino también como una recapitulación de los grandes temas que componen su obra personal. Es, en este sentido, una obra de madurez tanto individual como grupal, donde se repasan y resumen con una claridad envidiable aquellos objetos de estudio que Sabato y muchos de sus interlocutores han venido trabajando desde hace décadas.

El objetivo principal del libro es lo que la autora define como el “experimento republicano” llevado adelante en Hispanoamérica entre las décadas de 1820 y 1870. Es decir, la laboriosa y variopinta búsqueda por ensayo y error de un nuevo orden político tras el derrumbe del imperio español. ¿Cómo crear, en ausencia de un rey y de toda fuente trascendente, un principio de autoridad que resulte legítimo pese a tener un origen meramente humano? Que todos los países nacientes de la región, con la excepción de Brasil, hayan elegido el modelo republicano, es un dato que muchas veces se da por sentado, pero merece una explicación. Que esos mismos países se hayan aferrado luego con uñas y dientes a la república, mientras que la mayor parte del mundo renunciaba a ella dados los peligros que presentaba, es algo que amerita más atención aún. La nueva forma de relación entre pueblo y gobierno, prescrita por el principio general de la soberanía popular, implicaba sin duda una solución para el problema inmediato generado por la *vacatio regis*, pero plantearía también una serie de problemas prácticos que tomaría décadas solucionar. En particular,

1 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad Nacional de La Pampa. Facultad de Ciencias Humanas. Instituto de Estudios Socio-Históricos. Argentina. Correo electrónico: alejandrorabinovich@gmail.com



Sabato va a interesarse por las prácticas políticas y los dispositivos institucionales que dieron forma efectiva a la participación de ese pueblo que se postulaba ahora como soberano. Cómo podía definirse a ese nuevo sujeto político, mediante qué mecanismos podía ser representado y de qué manera podía legítimamente actuar en la vida pública, eran cuestiones que deberían ser resueltas por cada república a partir de un número de opciones disponibles. Del mismo modo, la cuestión de las jurisdicciones válidas para la representación del pueblo, en un contexto de guerra abierta y de muy rápida fragmentación territorial, demandaría largos años de ensayos y combates hasta terminar de ser saldada.

Los tres capítulos centrales del libro se dedican consecutivamente a las principales dimensiones de la ciudadanía política tal como fue implementada en el período considerado: las elecciones, las milicias y la opinión pública. Si los comicios permitían conectar periódicamente a los “muchos” depositarios de la soberanía con los “pocos” encargados de representarlos, el armamento del pueblo defendía no solo a la patria de sus enemigos externos, sino a la república de cualquier pretendido tirano, del mismo modo que la opinión pública controlaba a los gobernantes electos en su ejercicio del poder. Sabato desarrolla cada uno de estos grandes temas de manera económica y sistemática, ofreciendo a cada paso un equilibrado estado del arte en el que las diversas corrientes de cada campo de estudio encuentran su lugar, aunque predominan siempre las interpretaciones más recientes por sobre las miradas tradicionales.

Un acierto del libro, en coincidencia con los últimos avances de la historia global, es apartarse de toda supuesta “excepcionalidad” latinoamericana para reinscribir el proceso revolucionario autóctono dentro del vasto movimiento de ascenso de la soberanía popular (ya sea bajo monarquías constitucionales o regímenes republicanos) que sacudió primero a Inglaterra y luego a Estados Unidos, Francia y al resto de Europa. Esta restitución del caso hispanoamericano a una narrativa más amplia permite no solo comprender mejor las causas de algunos desarrollos locales, o las influencias recibidas, sino también reinterpretar el proceso general de transición a la modernidad política gracias a un aumento notable del repertorio de casos disponibles. Por ejemplo, respecto del problema de la inestabilidad de las repúblicas tempranas, que la historiografía tradicional adjudicaba a Hispanoamérica como fruto de su tránsito fallido a la modernidad, Sabato demuestra que compone más bien un rasgo constitutivo del régimen republicano, y que el laboratorio latinoamericano ilustra cómo estudiarlo con ventaja. En la misma línea, varios de los tópicos más fatigados de la historiografía latinoamericanista clásica, como la baja representatividad de las elecciones o la alta incidencia de movimientos revolucionarios, son aquí desmentidos o bien reinterpretados como un componente normal de

la vida republicana que los países de nuestra región compartieron con sus pares de otras latitudes. Es de destacar, particularmente, el buen recurso que hace la autora de la historiografía norteamericana, lo que brinda a lo largo del libro una muy sugerente y fructífera perspectiva comparada entre las repúblicas del sur y la del norte.

Otro acierto de *Republicas del Nuevo Mundo* es la periodización adoptada. Mientras que el fervor bicentenario ha ido dejando en cada país una sobreabundancia de reflexiones acerca de la primera década revolucionaria, el período subsiguiente ha recibido mucho menos atención y sigue, en buena medida, bajo el influjo de la hipótesis halperiniana de “la larga espera”, que reduce a las décadas centrales del siglo a un simple preludio para la consolidación definitiva de los Estados nacionales ocurrida más tarde. Por eso, generar una narrativa que articule correctamente la vida política de 1820 a 1870, dándole a esa época una identidad y dinámica propias, basadas justamente en el “experimento republicano”, es un aporte considerable y sugerente por parte de Sabato, que deberá ser sopesado y asimilado cuidadosamente por la historiografía. En particular, el último capítulo del libro, concebido como un ensayo de interpretación general del período, constituye un llamado a la reflexión que seguramente suscitará debate, puesto que propone una revisión general de las problemáticas historiográficas centrales en el tratamiento de la América Latina decimonónica, desde la construcción de los liderazgos políticos, la figura del caudillo o el papel jugado por los militares, hasta la agencia política de las clases populares y el grado de autonomía del que podían disponer.

Respecto de lo metodológico, una diferencia interesante con otros libros de síntesis reside en el hecho que la autora no presenta los nudos problemáticos mediante un repaso de las variantes encontradas en cada caso nacional, sino que apuesta a consolidar un verdadero relato general de la historia política latinoamericana, recurriendo a la casuística solo en segunda instancia, de manera estratégica y acotada. Dependiendo del gusto de cada lector, esto puede constituir una fortaleza o bien un déficit del libro. La capacidad de la autora para reducir la madeja de desarrollos políticos de medio continente a su común denominador es ciertamente notable. No obstante, el desarrollo puede resultar vertiginoso en determinados pasajes, ya que los argumentos más importantes no dejan lugar a más de uno o dos ejemplos que permitan validar lo que se postula. Estos ejemplos, por otro lado, no suelen estar ecuanímente distribuidos: la casuística sustantiva proviene mayormente de Argentina y México, con alguna incidencia también de Chile y Colombia, pero otros países como Perú, Venezuela, Bolivia o Paraguay son apenas mencionados al pasar. Es así que se sacrifica bastante de la riqueza y variedad de la vida política latinoamericana

en pos de una lectura de conjunto donde se privilegia siempre lo que los casos comparten por encima de sus divergencias. En parte, esta característica se puede atribuir a la premisa misma del libro, que busca ser realmente breve (el texto cuenta con apenas 220 páginas, de las cuales 40 constituyen bibliografía y notas) pese a la enorme complejidad y amplitud del tema abordado. Los estudiantes de grado (especialmente los angloparlantes) agradecerán esa brevedad y encontrarán en el libro una síntesis admirable, amena y bien escrita; los investigadores especialistas, en cambio, buscarán profundizar ciertos temas en otros libros específicos, varios de ellos de la misma autora.

Para unos y para otros, *Repúblicas del Nuevo Mundo* representará seguramente un hito y una referencia historiográfica insoslayable, no solo porque invita a la discusión respecto de la agenda actual de la historia política latinoamericana, sino porque brinda a historiadores de otros campos, períodos o regiones una rápida interiorización con los resultados de un esfuerzo colectivo de largo aliento. En una época de la disciplina histórica marcada por la hiperespecialización y la inflación notable de *papers*, un trabajo de síntesis como este resulta no solo necesario sino muy bienvenido. Sería, en efecto, muy saludable, si los referentes establecidos de cada campo historiográfico se embarcaran en empresas similares. Para aquellos que lo hagan, el libro de Hilda Sabato brindará sin duda un valioso modelo a seguir.